



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia / Francesco Dini; Sergio Zilli. - In: DOCUMENTI GEOGRAFICI. - ISSN 2281-7549. - ELETTRONICO. - Numero 1 Gennaio-Giugno Nuova Serie:(2020), pp. 155-168. [10.19246/DOCUGEO2281-7549/202001_09]

Availability:

This version is available at: 2158/1199070 since: 2020-07-01T17:37:24Z

Published version:

DOI: 10.19246/DOCUGEO2281-7549/202001_09

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

documenti geografici

n. 1 gennaio - giugno nuova serie - Roma

GEOGRAFIE DEL COVID-19

a cura di Simone Bozzato

DIPARTIMENTO DI STORIA,
PATRIMONIO CULTURALE, FORMAZIONE E SOCIETÀ

Università di Roma



2020

SOMMARIO

ARTICOLI

PER UN IMPEGNO DELLA GEOGRAFIA Franco Salvatori	PDF 1-4
GEOGRAFIE DEL COVID-19 Simone Bozzato	PDF 5-18
EPISTEMOLOGIA DELLA PANDEMIA Angelo Turco	PDF 19-60
GEOGRAFIA A “VELE SPIEGATE”. ANALISI TERRITORIALE E MAPPING RIFLESSIVO SUL COVID-19 IN ITALIA Emanuela Casti	PDF 61-83
COMMUNITY READINESS PER LA GESTIONE LOCALE DEL COVID-19 Riccardo Pozzo, Vania Virgili	PDF 85-96
COVID-19: ESITI DELLA PANDEMIA SULLA RIMODULAZIONE SPAZIO-TEMPORALE Gino De Vecchis	PDF 97-107
IL NODO GORDIANO E IL FILO DI ARIANNA. LA FORMA DELLO SPAZIO NELLA CRISI DEL COVID-19 Piero Vereni	PDF 109-124
LA PANDEMIA TRA EVIDENZA E CONOSCENZA Elvira Lussana	PDF 125-140
SCATTERING GEOGRAFICO NELLE AREE INTERNE NELLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 Stefano De Falco	PDF 141-154
RIORDINO TERRITORIALE E AUTONOMIA DIFFERENZIATA. UNA QUESTIONE DA RIDISCUETERE ALLA LUCE DELL'EPIDEMIA Francesco Dini, Sergio Zilli	PDF 155-168
DALL'ITALIA DEI BARCONI ALL'ITALIA DEI BALCONI. L'IDENTITÀ NAZIONALE AI TEMPI DEL COVID-19 Fabio Pollice, Patrizia Miggiano	PDF 169-183
PANDEMIA COVID-19 E CRISI PETROLIFERA Domenico De Vincenzo	PDF 185-198
LO SPAZIO DELL'ASSENZA: GEOGRAFIA E DIDATTICA A DISTANZA DI MASSA Riccardo Morri	PDF 199-218
EMERGENZA SANITARIA E CHIUSURA DI SCUOLE E UNIVERSITÀ. IL DIVARIO CULTURALE COME ULTERIORE EFFETTO DEL COVID-19 Emilia Sarno	PDF 219-229
COVID-19: QUALI CONSEGUENZE SUI SETTORI PRODUTTIVI? UN FOCUS SULL'ITALIA Andrea Salustri	PDF 231-244
L'AGROALIMENTARE ITALIANO TRA GLOBALE E LOCALE: LE ABITUDINI ALIMENTARI PRIMA E DURANTE LA PANDEMIA VIRUS COVID-19 Maria Gemma Grillotti Di Giacomo, Pierluigi De Felice	PDF 245-259
VERSO UN'ERA GLACIALE DELLA GLOBALIZZAZIONE? IL COVID-19 E LA VENDETTA DEI CONFINI Alessandro Ricci	PDF 261-278
GEOPOLITICA DELLA PANDEMIA: SOFT E HARD POWER COME CHIAVI DI LETTURA Gino Filippo Masetti	PDF 279-292
BARRIERE GEOGRAFICHE: CONFINI VERSUS FRONTIERE. SIGNIFICATIVITÀ E IMPATTO POST COVID-19 Giacomo Bandiera	PDF 293-305
COVID-19: CRISI DELLA GLOBALIZZAZIONE E “RIVINCITA DEI CONFINI”. LE RICADUTE DELLA PANDEMIA SUL FUTURO ECONOMICO-POLITICO MONDIALE Andrea Perrone	PDF 307-320

LO SPAZIO VISSUTO TRA MOBILITÀ E RESTRIZIONI DA COVID-19 Maurizio Zignale	PDF 321-330
POLITICIZING THE VIRUS. SECTARIAN TENSIONS IN THE MIDDLE EAST AT THE TIME OF COVID-19 Monica Morazzoni, Giovanna Zavettieri	PDF 331-349
NAUFRAGIO CON SPETTATORE: EPIDEMIE E SOCIETÀ NEL MONDO ANTICO Lorenzo Perilli	PDF 351-382
CRISI EPIDEMICA E CRISI ECONOMICA. IL DIBATTITO STORIOGRAFICO SULLE CONSEGUENZE DELLA GRANDE PESTE MEDIEVALE Federico Del Tredici	PDF 383-394
COVID-19, DA VENEZIA A WUHAN: RICOGNIZIONI STORICHE E POTENZIALI MUTAZIONI DELLA GLOBALIZZAZIONE Giovanni Modaffari	PDF 395-405
ALCUNI “PRECEDENTI” DEL COVID-19, TRA GEOGRAFIA, STORIA, DIFFUSIONE E CONTENIMENTO Cinzia Podda, Paolo Secchi	PDF 407-418
EVENTO GLOBALE E RISPOSTE LOCALI: IL CASO DELLA PANDEMIA DI INFLUENZA DEL 1918-1919 Roberto Reali	PDF 419-433
DIMENSIONE SPAZIALE E TEMPORALE DELLA PANDEMIA COVID-19: DALLA RAPPRESENTAZIONE TERRITORIALE AI PROCESSI DI GOVERNANCE Francesco Maria Olivieri, Mattia Albanese	PDF 435-451
INTORNO ALLE RAPPRESENTAZIONI DELLA CRISI. PRATICHE AUDIOVISIVE PARTECIPATIVE AL TEMPO DEL COVID-19 Giulio Latini	PDF 453-462
CONVERGENZA DI WEB DESIGN E INFORMAZIONE SPAZIALE, STATISTICA, GENOMICA ED EPIDEMIOLOGICA: IL CASO DELLE GEO-DASHBOARD NELLA CRISI COVID-19 Silvia Grandi, Anna Bernasconi	PDF 463-476
COVID-19 TRA NORD E SUD DEL MONDO Aldo Morrone	PDF 477-499
COVID-19 E LA DIFFUSIONE NEGLI SPAZI AFRICANI. UNA LETTURA GEO-ANTROPOLOGICA Nicoletta Varani, Enrico Bernardini	PDF 501-514
L'ATTRATTIVITÀ TURISTICA DELL'ITALIA NELLO SCENARIO GEOPOLITICO POST COVID-19 Carmen Bizzarri, Federico Massimo Ceschin	PDF 515-527
PER UNA RIDEFINIZIONE DEL MODELLO TURISTICO NAZIONALE. SPUNTI DI RIFLESSIONI A PARTIRE DALLE CRITICITÀ EMERSE DURANTE IL COVID-19 Simone Bozzato, Ilaria Guadagnoli, Marco Prosperì	PDF 529-547
SPORT, TURISMO E AMBIENTE: RIPENSARE LO SVILUPPO LOCALE AI TEMPI DEL COVID-19 Paolo Giuntarelli	PDF 549-563
IMPATTO DEL COVID-19 SU TRASPORTO AEREO E TURISMO: POSSIBILI SCENARI EVOLUTIVI Marcello Tadini, Elisa Piva	PDF 565-578
COVID-19 E TURISMO. SARDEGNA: OPPORTUNITÀ E PROSPETTIVE DI SVILUPPO TURISTICO Gavino Mariotti, Maria Veronica Camerada, Salvatore Lampreu	PDF 579-591
QUEL CHE RESTA DELLA LEGACY DI MATERA 2019 DOPO IL COVID-19 Angela Pepe, Annalisa Percoco	PDF 593-603
URBANIZZAZIONE PLANETARIA E COVID-19: NUOVE GEOGRAFIE PER CONVIVERE CON LA NATURA? Luca Bertocci, Giordano Panosetti, Tommaso Pirone, Giacomo Spanu	PDF 605-618
HABITAT, SOCIETÀ ED ECONOMIA “POST VIRUS”. SCENARI POSSIBILI Sara Nocco, Marco Sponziello	PDF 619-632
SPAZIO SICURO E NON-SICURO: UN'INDAGINE SULLE NUOVE STRATEGIE DELL'ABITARE NEL CONTESTO DELLA PANDEMIA DI COVID-19 Leonardo Porcelloni, Chiara Mazzanti	PDF 633-646
LE RETI DI SOLIDARIETÀ URBANA COME ANTIDOTO PER LE EPIDEMIE GLOBALI Cesare Benedetti, Stefania Marini, Klarissa Pica	PDF 647-659

NUOVE SPAZIALITÀ AI TEMPI DEL COVID-19: IL CASO DI GENOVA Stefania Mangano, Pietro Piana	PDF 661-681
LE GEOGRAFIE DELLA PANDEMIA NEL CILE DELLA RIVOLTA SOCIALE: TRA CENTRALISMO POLITICO E VULNERABILITÀ DELLE REGIONI RURALI Massimiliano Farris, Pablo Sarricolea	PDF 683-697
CAPITALE SOCIALE ED INTERAZIONI DIGITALI NELLE REGIONI ITALIANE DURANTE LA FASE EMERGENZIALE COVID-19 Nicola Galluzzo	PDF 699-710
LA CARTOGRAFIA COME OPERATORE SIMBOLICO: IL CONTAGIO DEL COVID-19 IN LOMBARDIA Elisa Consolandi, Marta Rodeschini	PDF 711-724
DAI CONFINI APERTI AL LORO SIGILLO. LA LOMBARDIA BLINDATA IN TEMPO DI COVID-19 Marisa Malvasi	PDF 725-738
GLI EFFETTI DELLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 SULLA SITUAZIONE PRODUTTIVA IN CAMPANIA Astrid Pellicano	PDF 739-751
LA PANDEMIA DI COVID-19 IN UN'AREA INTERNA DELLA CAMPANIA: PERIFERICITÀ, DENSITÀ ABITATIVA E DIFFUSIONE DEL CONTAGIO NELLA PROVINCIA DI AVELLINO Nadia Matarazzo	PDF 753-765
“CRONACHE LUCANE”: ADATTABILITÀ DELLA BASILICATA AI TEMPI DEL COVID-19 Lydia Postiglione	PDF 767-774
DIECI ANNI DI COMMISSARIAMENTO IN CALABRIA/DECINE DI MORTI PER COVID-19: UNA CRISI SANITARIA CHE TORNERÀ CRISI ECONOMICA Maria Luisa Ronconi	PDF 775-785
AGORÀ	
L'EUROPA MANCATA Marco Emanuele	PDF 787-793
COVID-19 DECIFRARE IL CAOS, RAPPRESENTARE IL CAOS Salvatore Santangelo	PDF 795-805
PERCHÉ COVID-19 RAPPRESENTA IL PEGGIOR NEMICO SULLA STRADA DI FRANCESCO Piero Schiavazzi	PDF 807-815
DILUVIO ED ESODO: PARADIGMI BIBLICI DEL “RICOMINCIAMENTO” Gianpiero Palmieri	PDF 817-824
GLI ESTREMISMI AI TEMPI DEL COVID-19 Anna Maria Cossiga	PDF 825-831
2020: QUALE FUTURO ATTENDE LE REGIONI ITALIANE Paola Morelli	PDF 833-836
COVID-19: IL PARERE DI UN GEOGrafo Cosimo Palagiano	PDF 837-844
PERCEZIONE E COMUNICAZIONE AL TEMPO DEL COVID-19 Ugo Leone	PDF 845-849
LO SVILUPPO SENZA INTERAZIONI FACCIA A FACCIA Vincenzo Mini	PDF 851-856
IL RUOLO DEL TERZO SETTORE AI TEMPI DEL COVID-19 Domenico Iannello	PDF 857-862
BALLARE CON GLI ORSI POLARI AI TEMPI DEL COVID-19 Marco Casula	PDF 863-869
NEL MONDO RIMPICCIOLITO DEL COVID-19 TORNIAMO ALLA GEOGRAFIA Paolo Rumiz	PDF 871-876

FRANCESCO DINI – SERGIO ZILLI*

RIORDINO TERRITORIALE E AUTONOMIA DIFFERENZIATA.
UNA QUESTIONE DA RIDISCUETERE ALLA LUCE
DELL'EPIDEMIA

Premessa. – L'antropologia può solo azzardare ipotesi rispetto a uno dei mutamenti più strepitosi del genere umano, ossia il passaggio dalle società orizzontali alla gerarchia, «una forma di vita sociale nella quale i più», chiosava Marvin Harris «si sono abbassati in omaggio ai pochi» (2013, p. 96). Le varie teorie riflettono le scale valoriali dei rispettivi paradigmi, ma si rifanno a processi tutto sommato simili, semmai assegnando un peso diverso ai singoli fattori. Un processo che di solito viene potentemente evocato è la transizione all'agricoltura con la sostituzione del principio *polanyiano* di organizzazione economica della reciprocità con quello della redistribuzione, donde la nascita di agenzie redistributive specializzate e, con esse, del potere. Ma si assegna molta enfasi anche al ruolo delle crisi, le quali proverbialmente accorciano le catene di comando: minacce provenienti da altri gruppi o minacce ecologiche alla sopravvivenza del gruppo avrebbero fatto emergere *leadership* capaci di arrecare benefici collettivi e di aggiornare l'organizzazione sociale dopo il superamento della minaccia. Come dicevamo, i due ordini di spiegazioni possono convivere nelle articolazioni interpretative, ma è interessante notare che mentre la crisi ecologica o il conflitto sono fatti locali e pertanto contingenti, l'avvento delle società agricole e redistributive può ben essere considerato, nell'avventura umana, un processo globale. Fattori evenemenziali e fattori strutturali, avrebbe detto Braudel, accadimenti e *longue durée*.

Dovremmo ricordarci di queste distinzioni quando discuteremo da geografi gli effetti di Covid-19, che nel momento in cui scriviamo non possono essere discussi, visto che l'evento è in corso secondo una traiet-

* Frutto di una riflessione comune, i paragrafi primo e terzo sono stati scritti da Francesco Dini, il secondo e il quarto da Sergio Zilli.

toria della quale ci sono ignoti andamenti e durata. Ma se è problematico parlare della sollecitazione, è possibile dire qualcosa dell'oggetto che localmente viene sollecitato, e precisamente non sul cosa e sul come del suo possibile processo di mutamento, ma su dove probabilmente verrà esercitata una significativa pressione e su dove sarà più modesta la capacità di resilienza di quell'oggetto.

L'oggetto di cui intendiamo parlare, del quale abbiamo una – limitata – competenza, è l'assetto delle autonomie locali nel nostro Paese, che sarebbe riduttivo definire sua geografia amministrativa, giacché si lega a valori identitari squisitamente culturali e politici, e al tempo stesso condiziona potentemente i fattori interni di efficienza delle istituzioni e dei mercati: efficienza delle istituzioni riferita a tutti e quattro i livelli territoriali (centrale, regionale, intermedio, comunale) ed efficienza dei mercati riferita non soltanto ai mercati di merci e servizi, ma anche a quelli dei fattori della produzione, il lavoro in primo luogo.

Poiché questi ultimi spiegano ciò che Adam Smith poeticamente definiva felicità, mentre i valori identitari, pur non numerabili, cooperano a muovere il mondo, è facile capire che nella vicenda delle autonomie locali si cela una chiave di notevole rilievo per il futuro dell'Italia. Abbiamo usato ironicamente il corsivo per il verbo celare, perché questo rilievo – difficile da non cogliere all'esame obiettivo – è stato sempre così ben occultato da non venire mai alla luce nella normativa e nella pratica politica dei rapporti territoriali del nostro Paese, ricche al contrario di estemporaneità, ritardi, inadempienze e sconcertante incapacità di progetto (per una più dettagliata valutazione degli autori, buoni ultimi in letteratura, vedi 2015, 2017a, 2017b, 2018, 2019a, 2019b).

È precisamente questo il contesto, ossia l'articolazione dei poteri territoriali, sul quale direttamente e indirettamente sta impattando Covid-19. Se la valutazione è corretta, allora si tratta di un contesto caratterizzato da più elementi di debolezza, suscettibile di entrare in sofferenza di fronte a una sollecitazione sufficientemente intensa. Per poterne discutere in modo ipotetico, ma più analitico, suddivideremo questo spazio virtuale nelle sue due componenti essenziali:

a) la Legge 56/2014 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni – l'ultimo tentativo organico in ordine di tempo di normare il rapporto fra potere centrale ed enti territoriali – e il suo controverso processo di attuazione;

b) la richiesta di cosiddetta Autonomia differenziata da parte di tre Regioni settentrionali in attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione – che dà alle Regioni a statuto ordinario la facoltà di richiedere allo Stato l'attribuzione delle competenze (concorrenti e no) indicate nell'articolo 117 – e quanto ne è seguito.

La legge 56. – L'organizzazione amministrativa dello Stato italiano, messa a dura prova dalla diffusione del Covid-19 nelle diverse regioni italiane, dipende oggi da una normativa introdotta nel 2014 per rinnovare l'assetto territoriale del Paese. Si trattava dell'ulteriore (tardivo) tentativo di rispondere allo sfasamento tra esigenze di efficienza della struttura nazionale e disponibilità di strumenti di gestione del territorio (Compagna, 1964; Muscarà, 1968; Ministero, 1969; Bagnasco, 1977; Fondazione Agnelli, 1980 e 1992; Tinacci Mossello, 1980; Landini e Salvatori, 1989; Coppola, 1997; Dini e Zilli, 2015). Fino dalla fondazione della Repubblica era chiara la necessità di superare il centralismo dello Stato unitario, incrementato dal ventennio fascista, e l'invenzione delle Regioni, attuata con la Costituzione del 1948, riconosceva la necessità di un decentramento capace di articolare i poteri amministrativi. Inoltre rispondeva ai tentativi di rottura dell'Unità nazionale, attuati in Sicilia (da cui la concessione dell'autonomia regionale, derivata da un regio decreto, precedente al referendum istituzionale), auspicati in Sud Tirolo (cui si rispose con la Specialità regionale e gli accordi con l'Austria) e attestati da accordi internazionali al confine orientale (con l'istituzione del Territorio Libero di Trieste) (Sestini, 1949; Gambi, 1964; Gambi e Merloni, 1995; Cattaruzza, 1997; Lando, 2011).

Al riconoscimento di una necessità non seguì la soluzione e per un quarto di secolo fu rinviata l'istituzione delle Regioni, tranne che per quattro delle cinque a Statuto speciale, la cui diversità consentiva di non alterare gli equilibri politici nazionali. L'avvio delle amministrazioni regionali, frutto tardivo degli accordi per la nascita del (primo) centrosinistra, giunse ormai tardi, quando anche le venti ripartizioni individuate apparivano ormai superate dallo sviluppo (differenziato) del Paese. Le successive normative sugli enti locali e la riforma del Titolo V della Costituzione, la quale come vedremo tentava di rispondere in particolare alle istanze di federalismo avanzate dalla Lega Nord, e l'attribuzione di un primato, mediante modifica del sistema elettorale, ai Presidenti delle

Giunte regionali (non a caso da allora definiti impropriamente “Governatori”) di fatto non permisero il recupero del ritardo (Ferlaino e Molinari, 2009; Castelnovi, 2013). Stato differenziato, Regioni ritardate, Province inadeguate e Comuni in numero eccessivo costituivano i quattro elementi di una geografia del potere amministrativo buona per una cartografia storica, ma non per una pronta replica alle sollecitazioni imposte dal primato del mercato (globalizzato) e dalla piena adesione alla Unione Europea.

La legge 56 del 2014, che trova spunto immediato nel fallito tentativo del 2012 di dimezzare il numero delle Province, voleva dare all’Italia nuovi e diversi strumenti di gestione del territorio in funzione di una crescita economica che avrebbe dovuto seguire modalità del tutto diverse da quelle che erano alla base della (superata) geografia politica presente. Il fulcro della normativa era rappresentato dalla attuazione delle Città metropolitane, già previste nella riforma del 2001, poli di riferimento territoriale, uniche località centrali in grado di promuovere lo sviluppo proprio e dell’intero spazio regionale.

Le modalità dell’individuazione delle Città metropolitane (dieci più quelle “lasciate alla fantasia” delle Regioni a statuto speciale), coincidenti nella estensione con le province di cui erano il capoluogo, indicavano da subito il livello di improvvisazione della scelta (Dematteis e Ferlaino, 1991; Testa, 2013; Scaramellini, 2015; Dini e Romei, 2017; Zilli, 2017; Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019). Questa portava a un’ulteriore distinzione, dopo quella prodotta dalla presenza di cinque autonome, fra Regioni dotate di Città metropolitana – al centro del nuovo sviluppo – e quelle rimaste prive, considerate secondarie e in una certa misura dipendenti. Le nuove entità erano poste, nella scala gerarchica del potere, allo stesso livello delle Regioni, con le quali erano destinate a entrare in competizione, senza però chiarire i differenti ambiti di intervento. Inoltre, il mancato adeguamento del loro spazio alle *urban areas* reali (del tutto differenti dalle ripartizioni provinciali, in gran parte dei casi risalenti alla fase iniziale del Regno d’Italia) indicava l’impossibilità di adoperare lo strumento legislativo per accompagnare efficacemente i processi – politici, economici, sociali – che avevano luogo nel territorio. Nel medesimo dispositivo si svuotavano le Province, rinviandone l’eliminazione a un referendum, e si attribuivano i compiti (e relativi finanziamenti) ad amministrazioni regionali e comunali, in attesa della costituzione di organismi

intermedi di Area vasta, enti di raccordo fra Comuni (ancora in numero esagerato, nonostante l'incentivo a fusioni e unioni) e Regioni (Zilli, 2018). Di fatto la legge tentava una nuova geografia politica dell'Italia, basata su una diversa mappa del potere, in cui lo Stato si ri-attribuiva spazi ceduti alle Regioni, riconosceva un differenziale territoriale interno al Paese e attestava il primato dei nuclei urbani più importanti.

L'esito del referendum costituzionale del dicembre 2016, con cui la maggioranza degli italiani ha confermato la permanenza delle Province e rifiutato il ridimensionamento dell'autonomia regionale, ha di fatto vanificato l'applicazione della norma, contestandone l'impianto (Dini e Zilli, 2018). La dieci Città metropolitane (cui se ne sono aggiunte quattro, una in Sardegna e tre in Sicilia, per scelta autonoma dei rispettivi Consigli regionali), formalmente costituite e funzionanti, nei fatti esercitano ora un ruolo (in teoria) analogo alle pregresse amministrazioni provinciali. L'organizzazione delle Aree vaste è ancora priva di un chiaro schema di funzionamento per quanto riguarda gli indirizzi generali e di conseguenza le normative regionali non sono state in grado di introdurre un'attuazione efficace.

Il cambiamento nelle inclinazioni politiche del Paese, manifestato dall'esito delle elezioni politiche e regionali del 2018, ha aggiunto ulteriore incertezza, rimettendo in discussione il rapporto fra Stato ed enti locali, con una propensione alla valorizzazione delle differenze territoriali e al recupero delle appena disarticolate province. È stato in questo quadro di fragili competenze e di forti eterogeneità amministrative, prive di un coerente quadro di riferimento, che è giunto nello scorso febbraio Covid-19, diffondendosi per logiche geografiche sue proprie ed evidenziando le criticità di una riforma che si è mostrata inadeguata.

L'Autonomia differenziata. – La vicenda dell'Autonomia differenziata, innescata dai referendum di Lombardia e Veneto del 2017 come reazione al tentativo di centralismo proposto dalla legge 56, si associa in realtà alla questione settentrionale posta da un partito politico nato Lega Lombarda (1982), poi Lega Nord (1995), da 25 anni ininterrottamente al governo delle Regioni Lombardia e Veneto. Può dunque essere suddivisa in tre lunghe fasi che – al pari della vicenda nazionale delle autonomie locali – somigliano al gioco dell'oca, con numerose retrocessioni alla casella di partenza.

La prima inizia con l'ingresso in Parlamento (1987), prosegue con l'avvento al governo del Paese (1994) e termina (2001) con la riforma di Centro-sinistra al Titolo V della Costituzione, cui la Lega, pur all'opposizione, coopera votando il testo in Commissione bicamerale. La scelta, dopo un'esperienza di governo breve (maggio 1994-gennaio 1995) e priva di benefici per le regioni del Nord, e dopo il blocco della Corte Costituzionale ai referendum autonomisti veneti (1991 e 1998), è razionale ed equivale per la Lega a un successo politico: la riforma aggiorna la Costituzione al vasto decentramento amministrativo di fine anni '90, dà infine autonomia legislativa alle Regioni, e prevede per esse norme di favore, compresa la concessione di ulteriori forme di autonomia su ben 20 materie di legislazione concorrente e su tre di legislazione esclusiva dello Stato. L'attenzione al regionalismo da parte della Sinistra, pur appartenendo alla sua elaborazione politica, ha anche un contenuto tattico, che però si rivelerà infruttuoso: alle elezioni di tre mesi dopo la Lega si presenta ancora col centrodestra e le vince, governando per 5 anni (giugno 2001 - aprile 2006).

E qui si apre una lunga seconda fase in cui la Lega non ricorre mai a questa procedura che pure ha contribuito a costituzionalizzare, e che il suo elettorato ha votato nel referendum confermativo (sia in Lombardia sia in Veneto i sì sfiorano il 60 per cento nonostante l'opposizione del Centro-destra). La spiegazione sta nel fatto che essa non è che un avvicinamento al reale obiettivo politico – l'azzeramento del residuo fiscale, la differenza fra quanta fiscalità viene prelevata ed erogata in un territorio –, che si ritiene di poter raggiungere più in fretta con altri strumenti. Invece, ridiventata partito di lotta e di governo, la Lega vedrà inceppata l'azione politica dalla condizione governativa, e le toccherà di subire dai partner – due partiti nazionalisti – un'altra riforma costituzionale (2006) che in sostanza non amplia l'autonomia regionale, rafforza lo Stato centrale, e in ogni caso sarà spazzata via dal referendum confermativo.

Nel frattempo, la Lega avrà perso le elezioni nazionali (2006) e finirà all'opposizione. I Consigli regionali di Lombardia e Veneto chiederanno allora alle rispettive Giunte di attivare le procedure dell'art.116 – lo farà anche il settentrionale Piemonte governato dal centrosinistra –, ma il ritorno al governo del 2008 avrà l'effetto di azzerare queste iniziative, da sostituire con altre più rapide e ambiziose. Non sarà però possibile predisporre per la polverizzazione dei mercati finanziari, la depressione e infi-

ne l'aggressione ai debiti sovrani della zona Euro (settembre 2008 – novembre 2011), con caduta dell'esecutivo e sette biblici anni di esilio della Lega dal governo.

Si giunge così al Ministero Renzi e alla fulminea promulgazione della citata L. 56, che inverte il segno ventennale di una legislazione a favore delle Regioni. Ad essa la Lega reagisce per mano del Consiglio regionale del Veneto con l'indizione (12 luglio 2014) di un referendum per la trasformazione della Regione in «Repubblica indipendente e sovrana» (sic), subito fulminato dalla Corte Costituzionale. Sarà solo a 16 anni dalla riforma – e per lo scampato pericolo della nuova legge costituzionale neo-centralista e avversa alle regioni, collegata alla 56 e caduta per referendum nel dicembre 2016 – che le giunte di Veneto e Lombardia inizieranno a tener conto dei rilievi dell'Alta Corte e indiranno leciti referendum consultivi sulle competenze regionali ispirati all'art. 116 (22 ottobre 2017). Nello spazio fra indizione e realizzazione si incunea (3 ottobre) l'iniziativa della settentrionale Regione Emilia-Romagna – governata dal centrosinistra come nel 2008 il Piemonte – che chiede anch'essa l'attribuzione di forme di autonomia ex-art. 116.

Si apre così la terza fase, in cui il governo Gentiloni è tenuto ad attivare la procedura di negoziazione con le Regioni richiedenti che la riforma del 2001 ha reso possibile; negoziazione avara, col documento di pre-intesa (28 febbraio 2018) limitato a 5 sole aree delle possibili 23. Ma le elezioni riportano la Lega al governo (giugno 2018) e le tre Regioni ritengono di poter superare quell'accordo. Dopo un mese, i presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini inoltrano alla Ministra leghista per gli Affari Regionali i rispettivi dossier: il Veneto chiede autonomia su tutte e 23 le materie, la Lombardia ne indica 15, precisando che le altre otto seguiranno; l'Emilia-Romagna limita la sua richiesta a 15, e per questo parlerà di «richieste concentrate su pochi punti» (Grandi, 2020). Una simile pretesa di fare banco innesca la reazione delle altre Regioni, non disposte a restar fuori dalla negoziazione: in sei richiedono di attivare anch'esse l'art. 116 (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Campania), e altre quattro lo prefigurano, intralciando il processo. Il 9 agosto 2019 la Lega, che pure avrebbe interesse a mantenere un ministro degli affari regionali veneto anziché pugliese, fa cadere il suo proprio governo.

Il nuovo esecutivo entra in carica il 5 settembre, e il 30 la Nota di aggiornamento al DEF 2019 precisa che l'impegno all'attuazione del fede-

ralismo differenziato non intende «aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese». Nella relativa bozza di legge del governo (novembre 2019) si menziona una perequazione infrastrutturale che consideri, nella ripartizione delle risorse, la dotazione di infrastrutture delle varie regioni. Se così fosse è facile ipotizzare che il residuo fiscale delle tre regioni settentrionali invece di diminuire aumenterebbe, rendendo vano tutto questo grande dispendio di energie. L'impatto di Covid-19 ha azzerato il dibattito e interrotto il processo, che riprenderà nella direzione che diranno le prossime elezioni politiche – per quanto, come si è ben visto dagli eventi degli ultimi 20 anni, in questo strano Paese non è affatto detto che gli esiti delle elezioni politiche portino a un coerente risultato.

La pandemia condiziona in tutta evidenza l'esito del voto – elezioni politiche e regionali lombarde calendarizzate per il 2023, regionali in Veneto per questo 2020 e legate al decorso della pandemia – ma non come fatto in sé, bensì per la narrazione che ne verrà data, dunque per la possibilità e per la capacità degli attori di volgere la pandemia a loro vantaggio, o di difendersene in modo più efficace. Mentre nulla ci sentiamo di dire a proposito della capacità degli attori, la possibilità attiene al versante più concreto dei rapporti di forza, e su questi la pandemia senz'altro inciderà.

Sinora abbiamo brevemente discusso l'incapacità storica dei nostri ceti dirigenti di affrontare seriamente la questione regionale, incomprensibile pur considerando le formidabili sfide (transizione alla democrazia, modernizzazione, fordismo geografico, guerra fredda) che l'Italia repubblicana ha dovuto affrontare. La vicenda dell'autonomia differenziata, punteggiata dal diletterismo e dall'inefficienza politica che abbiamo potuto rilevare, ne è un portato disgraziatamente ineliminabile. Precisiamo che all'avverbio disgraziatamente non vogliamo dare qui un contenuto etico ma pratico, riferito alle dosi di inefficienza inoculate nel sistema che non si notavano quando il Paese cresceva quasi per inerzia, e divenute invece drammatiche e molto pericolose nell'ultimo quarto di secolo. Secondo il banchiere Andrew Mellon (1929, citato da Wade e Veneroso, 1998, p. 11, più volte ripreso da Giovanni Arrighi e David Harvey), «durante le crisi i capitali ritornano ai loro legittimi proprietari». L'asserzione ci è sempre parsa convincente, mentre ci pare che le due conseguenze meno aleatorie e difficili da non verificarsi di Covid-19 possano essere: (a) la grave, ultradecennale deflazione, che si sommerà a un quadro previsionale già molto critico prima della pandemia (effetto tecnologico sui mercati del

lavoro, che Covid-19 accelererà con violenza, e ipotesi Summers-Krugman di stagnazione secolare); (b) una forte e generalizzata pressione sociale per gli investimenti in sanità, dimostratisi drammaticamente insufficienti, però in un quadro di risorse in irrimediabile calo. Così stando le cose, e tenuto conto di quanto discusso, molto forte ci pare il rischio che il vincolo nazionale di solidarietà si attenui ulteriormente. Che dunque, *ceteris paribus*, le regioni più forti e avanzate – non casualmente Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – richiedano autonomia con sempre maggior intensità e sostegno sociale, con un’opposizione da parte delle regioni più deboli sempre più estemporanea e meno efficace.

Qualche riflessione di sintesi. – Nel rimandare al futuro l’anatomia degli effetti pratici e simbolici di Covid-19 sul nostro Paese, si può rilevare che questa inaspettata minaccia, capace di sconvolgere con la rapida e disarmante semplicità del contagio tutte le architetture economico-sociali delle nostre collettività, preme in modo particolare sugli elementi di maggiore debolezza dell’assetto dei poteri territoriali, di cui abbiamo appena argomentato l’inefficienza e l’irrazionalità. Se da un lato è emersa potentemente la necessità di una gestione pubblica e “democratica” della sanità – nel senso di disponibile a tutti e in uguali quantità e qualità di prestazione – dall’altro il percorso decisionale ha mostrato serie difficoltà, producendo dilazioni nell’intervento e incertezze nell’azione di sostegno alla società. Queste difficoltà sono (anche) dipese da una catena di comando inadeguata, risultato di iniziative politiche intempestive, approssimative e contraddittorie.

Tra queste il primo è il reiterato ritardo – a partire dalla politica – con cui ha avuto luogo in Italia la riflessione sul tema della relazione fra gestione centrale e diversificazione territoriale dello sviluppo. Anche la più recente risposta legislativa, la legge 56 del 2014 – con l’identificazione della Città metropolitana come faro e motore dello sviluppo locale, con l’affossamento della rete provinciale, senza la contestuale attribuzione di precisi poteri alle aree vaste, e col tentativo di un neo centralismo, scelte ignoranti del passato, superficiali nella valutazione del presente e velleitarie quanto a progetto futuro – ha mostrato la sua insufficienza e la necessità di una seria ridiscussione, capace di ricondurre le relazioni territoriali a uno schema realistico e funzionale allo stato delle cose italiane, il quale ha bisogno di un serio coordinamento nazionale.

Per quanto riguarda l'approssimazione, le scelte adottate per limitare i danni portati dalla diffusione del virus e le conseguenti relazioni fra amministrazioni centrale e regionali hanno attestato come, al momento attuale, non sia possibile una gestione dell'Italia basata sulla rete identificata di Città metropolitane né su una struttura a plurime velocità, con autonomie differenziate. Davanti a una crisi sanitaria, il sistema nel suo complesso ha dimostrato la sua inefficacia. Il primato attribuito alle formule ha distratto dal (cattivo) funzionamento della macchina ai vari livelli territoriali, le cui connessioni, invece di essere sinergiche come amministrativamente dovrebbero essere, sono state messe in fibrillazione e poste in stato di conflitto reciproco. A problemi complessi si è voluto rispondere con soluzioni semplicistiche, di facile propaganda e questi sono stati i risultati.

Infine, crediamo che il confronto fra Governo centrale e le Regioni abbia mostrato come i cinquanta anni trascorsi dall'istituzione di queste ultime abbiano consolidato un sistema di relazioni territoriali che non può più essere messo in discussione, relegando le proposte di revisione a altre stagioni e a speculazioni teoretiche e/o accademiche (Società Geografica Italiana, 2015). Le Regioni e i rispettivi Presidenti delle Giunte regionali in questa fase hanno riacquisito un ruolo fondamentale nella gestione del territorio, in forza di una partecipazione attiva alle vicende locali e di una valutazione (anche opinabile) del rispettivo possibile sviluppo. Sono ri-diventati interlocutori dello Stato centrale non soltanto utili e necessari, ma al momento obbligatori. L'attribuzione di un simile ruolo, però, invece di stimolare una nuova e funzionale forma di raccordo fra i diversi livelli del potere, rischia di produrre un effetto contrario nella misura in cui la via dell'autonomia differenziata può apparire come la soluzione (egoistica) più semplice e maggiormente funzionale.

A emergenza finita, adottate le misure atte a contrastarne le conseguenze, con il tempo e la (auspicabile) volontà di riflettere sullo stato del Paese, sarà evidente la necessità di discutere e intervenire – anche radicalmente – sul sistema delle autonomie locali. In una simile condizione, un accanimento nella direzione del mantenimento (acritico) di strumenti amministrativi inadeguati e inutili – come le vigenti Città metropolitane e le forme di riordino territoriale previste dalla legge 56 – o della affermazione di vie regionali alla sopravvivenza – con l'approvazione di autonomie differenziate nelle forme richieste da Lombardia, Veneto e Emilia-

Romagna – rischia di avere effetti deprimenti per il rilancio dell'economia nazionale e per la crescita solidale dell'Italia.

BIBLIOGRAFIA

- BAGNASCO A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- BRAUDEL F., *Storia, misura del mondo*, Bologna, Il Mulino, 1998 (ed. or. 1997).
- CASTELNOVI M., (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- CATTARUZZA M., *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- COMPAGNA F., *Dalla piccola regione uniforme alla grande regione coerente*, in *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964, pp. 13-108.
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane: Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2001.
- DEMATTEIS G., FERLAINO F. (a cura di), *Aree metropolitane. Complementarità e specializzazione*, Torino, Ires, 1991.
- DINI F., “Eziologia dell'Area Vasta”, in SALVATORI F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGeI, 2019, pp. 2219-2225.
- DINI F., ROMEI P., “Cuius lex (56) eius limes: la Città metropolitana di Firenze”, in DANSERO E. ET AL. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2017, pp. 101-11.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- DINI F., ZILLI S., “Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia”, in *Urbanistica Informazioni*, 272, 2017a, pp. 929-934.
- DINI F., ZILLI S., “Introduzione alla Sessione Neocentralismo e territorio”, in DANSERO E. ET AL. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2017b, pp. 15-16.

- DINI F., ZILLI S., “Introduzione alla Sessione Territori amministrati”, in FUSCHI M. (a cura di), *Barriere/Barriers*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2018, pp. 449-452.
- DINI F., ZILLI S., “Introduzione alla Sessione Una nuova geografia politica dell’Italia”, in CERUTTI S., TADINI M. (a cura di), *Mosaico/Mosaic*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2019a, pp. 549-554.
- DINI F., ZILLI S., “Neo-centralismo e territorio: fra Città Metropolitane, Aree vaste e intercomunalità”, in SALVATORI F. (a cura di), *L’apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGeI, 2019b, pp. 2213-2218.
- FERLAINO F., MOLINARI P., *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa*, Bologna Il Mulino, 2009.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *La riforma dell’amministrazione locale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1980.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.
- GAMBI L., “Compartimenti statistici e regioni costituzionali”, in ID., *Questioni di geografia*, Napoli, ESI, 1964, pp. 153-187.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GRANDI S., “I percorsi dell’autonomia differenziata tra il 2017 e il 2019. Un approfondimento sul caso Emilia Romagna”, in MODAFFARI G., ZILLI S. (a cura di), *Confîn(at)i*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2020, in stampa.
- HARRIS M., *Cannibali e re. Le origini delle culture*, Milano, Feltrinelli, 2013 (ed. or. 1977).
- LANDINI P.G., SALVATORI F. (a cura di), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana, XLIII, 1989.
- LANDO F., “Le Regioni da Piero Maestri alla Costituzione”, in MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G., TALIA I., (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, Franco Angeli, Milano, 2011, vol. I, pp. 13-40.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Roma, 1969

- (<https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/06/Rapporto-preliminare-al-programma-economico-2.pdf>).
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2019*, Roma, 30 settembre 2019 (http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/NADEF_2019_FINALE.pdf).
- MUSCARÀ C., *Una regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968.
- SCARAMELLINI G., "La megalopoli padana nella globalizzazione e nella crisi del XXI secolo. Riflessione sui modelli interpretativi applicati al territorio dell'Italia del nord", *Rivista Geografica Italiana*, 2015, n.122, pp. 423-464.
- SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 2020 (https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf?_1589278968284).
- SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, 565, 2017 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057305.pdf>).
- SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Veneto*, 16, 2018 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>).
- SESTINI A., "Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato", in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano*, Bologna 8-12 aprile 1947, Zanichelli, Bologna, 1949, pp. 128-143.
- SORIANI S., CALZAVARA A., PIOLETTI M., *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Patron, 2019.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, SGI, Roma, 2015.
- SUMMERS L., "US Economy Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound", in *Business Economics*, 49, pp. 65-73.
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2019.
- WADE, R., VENEROSO F., "The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex", in *New Left Review*, 1, 1998, pp. 3-22.

ZILLI S., *Città metropolitana e resilienza territoriale*, in VIGANONI L. (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*. Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 99-108.

ZILLI S. “Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassino senza pretese lo abbiamo anche noi in paese’: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014”, in FUSCHI M. (a cura di), *Barriere/Barriers*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2018, pp. 515-522.

Territorial Reorganisation and Differentiated Autonomy: A Matter to be discussed in light of the Plague. – The arrangement of local self-government is one of the elements that the management of Covid-19 has involved most. During this period people saw many difficulties of the Italian administrative structure and it had consequences on the efficiency of the institutions and markets too. The arrival of Covid-19 has called into question many aspects of internal life in the country and the gained experience pushes for the revision of some aspects of Italian political affairs. This contribution aims to underline – through two case studies – some themes of political geography raised by the new condition and to indicate the new opportunities they open up. To do this, the authors discuss, on the one hand, the reorganization of the state administration after Law 56 of 2014, the new hierarchy of administrative powers and the launch of the Metropolitan Cities. On the other hand, they address the debate on the request for *Autonomia differenziata* (differentiated autonomy) presented by three regions – Veneto, Lombardy and Emilia-Romagna – in order to increase their spaces of power, and the consequences for the rest of the country.

Keywords. – Local authorities, Regions, State, Power

Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa
francesco.dini@unifi.it

Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici
zillis@units.it